

Ferraz da Fonseca, Igor

Working Paper

Participação, buzzwords e poder: Uma análise crítica da tendência de proliferação de conselhos e comitês locais enquanto instrumentos de gestão ambiente no Brasil

Texto para Discussão, No. 1572

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Ferraz da Fonseca, Igor (2011) : Participação, buzzwords e poder: Uma análise crítica da tendência de proliferação de conselhos e comitês locais enquanto instrumentos de gestão ambiente no Brasil, Texto para Discussão, No. 1572, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91120>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1572

TEXTO PARA DISCUSSÃO

PARTICIPAÇÃO, *BUZZWORDS* E PODER: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA TENDÊNCIA DE PROLIFERAÇÃO DE CONSELHOS E COMITÊS LOCAIS ENQUANTO INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Igor Ferraz da Fonseca

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

**PARTICIPAÇÃO, *BUZZWORDS* E PODER:
UMA ANÁLISE CRÍTICA DA TENDÊNCIA DE
PROLIFERAÇÃO DE CONSELHOS E COMITÊS
LOCAIS ENQUANTO INSTRUMENTOS DE GESTÃO
AMBIENTAL NO BRASIL**

Igor Ferraz da Fonseca*

* Técnico de Planejamento e Pesquisa, da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos diretos ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 O CONCEITO DE GOVERNANÇA E O MBG.....	9
3 A DISSEMINAÇÃO DA IDEIA DE PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO	13
4 PARTICIPAÇÃO E PODER: UMA EQUAÇÃO NECESSÁRIA.....	15
5 DILEMAS E OBSTÁCULOS EM EXPERIÊNCIAS CONCRETAS DE PARTICIPAÇÃO NO BRASIL	17
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	22
REFERÊNCIAS	24

SINOPSE

Este artigo analisa a utilização e a disseminação do conceito de participação nas políticas ambientais e de desenvolvimento contemporâneas no Brasil, com foco na implementação de conselhos e comitês locais – sobretudo aqueles ligados à temática socioambiental. A hipótese aqui defendida é que o uso atual do conceito de participação é típico de uma *buzzword*, sendo retoricamente bem-sucedido enquanto sua aplicação na realidade frequentemente fica aquém das expectativas. As conclusões ressaltam que as diversas falhas e obstáculos enfrentados por fóruns participativos no Brasil podem ser minorados caso as especificidades do contexto local sejam consideradas as bases para o estabelecimento de instituições que visem fomentar a cidadania e o controle social nas políticas públicas. Dessa forma, a análise das relações de poder locais, das estruturas econômicas e políticas de maior escala e uma flexibilidade metodológica maior são elementos importantes para um aumento da eficácia e da eficiência desses fóruns.

ABSTRACTⁱ

This article examines the use and dissemination of the concept of participation in environmental and development policies, focusing on implementation of local councils in Brazil – especially those linked to socio-environmental issues. The hypothesis advanced here is that the current use of the concept of participation is typical of a buzzword, being rhetorically successful while its implementation often fail. The findings highlight that the several failures and obstacles faced by participatory councils in Brazil could be decreased if the singularities of the local contexts were considered for the establishment of institutions aimed at promoting citizenship, social control and accountability in public policies. Thus, the analysis of power relations, socioeconomic structures of larger scale and greater methodological flexibility are important elements for increase the efficiency and effectiveness of these councils.

ⁱ. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (abstracts) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a utilização e a disseminação do conceito de participação nas políticas ambientais e de desenvolvimento contemporâneas no Brasil, com foco na implementação de conselhos e comitês, instrumentos de gestão que possuem como finalidade principal o fomento da participação e do controle social. A hipótese aqui defendida é que o uso atual do conceito de participação é típico de uma *buzzword*,¹ sendo retoricamente bem-sucedido enquanto sua aplicação na realidade frequentemente fica aquém das expectativas.

Isso ocorre porque muitas vezes o conceito de participação é promovido por meio da aura politicamente correta relacionada ao conceito de *Manual da Boa Governança* (MBG) (FONSECA; BURSZTYN, 2009). Como veremos na sequência, o MBG guia a produção e a reprodução dos critérios assumidos pelos tomadores de decisão e articuladores de movimentos sociais como essenciais enquanto regras de promoção de projetos relacionados ao desenvolvimento na esfera local.

O MBG não constitui um documento formal, mas sim uma expressão utilizada para se referir ao conjunto padronizado de conceitos, critérios e “modos de fazer” que se alastrou na elaboração de projetos e, conseqüentemente, na implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local. Tais políticas acabam seguindo um conjunto básico de diretrizes e passos de operação, independentemente das especificidades econômicas, sociais, políticas e ambientais das realidades locais para as quais tais projetos e políticas são destinados.

A participação, quando promovida por meio do MBG, favorece a difusão do conceito no nível da retórica, mas propicia condições para que sua implementação prática seja descontextualizada, acrítica e, por vezes, pouco útil no aumento da eficácia e da eficiência de projetos de desenvolvimento, bem como no fomento à cidadania e à democracia.

1. *Buzzword* é uma expressão em língua inglesa que representa uma palavra ou expressão que estaria na moda, mas cujo significado original foi perdido e cujo uso corrente foi banalizado. A utilização de uma *buzzword* tem mais efeito no nível da retórica do que na aplicação prática.

Para fins deste artigo, o termo descontextualização significa uma intervenção de governança ou a implementação de uma política que não leva em conta as especificidades dos contextos locais, tais como as relações de poder e os recursos materiais e simbólicos em disputa. Em outras palavras, uma política descontextualizada tende a seguir um padrão determinado por conceitos e formas de ação definidos previamente, que pouco são problematizados em face das particularidades locais.

Vale ressaltar que este artigo não critica, de forma ampla, a promoção da participação social no âmbito das políticas públicas. Diversos estudos demonstram que a participação pode de fato constituir elemento importante na implementação de políticas públicas e na promoção da cidadania e da democracia.² A crítica apresentada neste trabalho é direcionada à promoção descontextualizada da ideia de participação por meio da replicação indiscriminada de instâncias participativas e de desenhos institucionais, por meios de “pacotes” e fórmulas prontas e preestabelecidas, vistas como necessárias e suficientes para o alcance da boa governança e de um modelo eficaz e eficiente de democracia.

A segunda seção deste estudo foca no conceito de governança e na regra do MBG, explicitando como fórmulas prontas e conceitos banalizados e esvaziados de significado podem acarretar limitações na implementação de políticas públicas. A terceira seção deste estudo foca na disseminação da ideia de participação nas políticas de desenvolvimento, nas características das metodologias participativas em voga, e em sua constituição enquanto *buzzword* dentro do referencial da boa governança. Na quarta seção são apresentados diversos aspectos problemáticos do conceito de participação quando promovido sob a égide do MBG, tanto do ponto de vista teórico quanto de sua aplicação na realidade. A quinta seção apresenta uma revisão da literatura sobre mecanismos participativos no Brasil, alguns dos quais constituem instrumentos de gestão extremamente prestigiados pelo MBG. Vale ressaltar que a análise da implementação dos mecanismos participativos aqui desenvolvida não se limita àqueles diretamente ligados à temática socioambiental. Embora a análise dos mecanismos participativos ligados à questão ambiental seja o foco deste texto, não relacionar experiências de áreas como saúde, assistência social e orçamentos participativos seria relegar a segundo plano análises relevantes sobre estes instrumentos de gestão.

2. Para exemplos de como a participação social pode contribuir para o avanço democrático, ver Avritzer (2002) e Abers e Keck (2008).

Por fim, as considerações finais demonstram a necessidade de contextualizar a implementação dos instrumentos analisados, levando em consideração desigualdades nas relações de poder, de recursos materiais e simbólicos, de informação e domínio da linguagem técnica, entre outros. Essa contextualização pode ser elemento-chave para a eficiência na implementação desses instrumentos de gestão, essenciais para um processo de governança eficaz.

2 O CONCEITO DE GOVERNANÇA E O MBG³

O fortalecimento da governança representa uma possibilidade de estabelecer um processo político mais abrangente, eficiente e justo. A ideia de governança promove o pluralismo político (MCFARLAND, 2007), a eficiência e a transparência nas escolhas e decisões públicas, visando incluir uma ampla gama de atores sociais e processos.

Para Grindle (2004), governança consiste em: distribuição de poder entre instituições de governo; legitimidade e autoridade dessas instituições; regras e normas que determinem quem detém poder e como são tomadas as decisões sobre o exercício da autoridade; relações de responsabilização entre representantes, cidadãos e agências do Estado; habilidade do governo em fazer políticas, em gerir os assuntos administrativos e fiscais do Estado, e prover bens e serviços; e impacto das instituições e políticas sobre o bem-estar público.

O processo de governança envolve múltiplas categorias de atores, instituições, inter-relações e temas, cada um dos quais suscetível de expressar arranjos específicos entre interesses em jogo e possibilidades de negociação. Nesse sentido, a noção de governança pública deve expressar questões de interesse de coletividades, nas quais deve prevalecer o bem comum.

A emergência do conceito está ligada a um amplo processo de redução do Estado e à valorização da incorporação de atores externos ao aparato estatal no processo político e na gestão de políticas públicas. Isso está relacionado à disseminação de ideias e de práticas neoliberais, no último quarto do século passado, mas a sua trajetória ganhou

3. Esta seção foi baseada em Fonseca e Bursztyn (2009).

vida própria e adquiriu características que vão muito além da mera transferência da responsabilidade regulatória do governo para o mercado. Atributos como participação, descentralização, responsabilização e equidade entre os atores dão à noção de governança um conteúdo de legitimidade e pragmatismo, abrindo espaço para uma regulação que leve em conta fatores extraeconômicos.

Coincidindo com o período de disseminação das práticas do neoliberalismo e como resposta ao relativo fracasso que as políticas de desenvolvimento dos anos 1980 obtiveram em sua implementação, o conceito de governança foi adotado por agências internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI),⁴ e passou a ser um elemento-chave da agenda de implantação de projetos, de diversas naturezas, em países periféricos. Nesse contexto, os organismos internacionais de financiamento do desenvolvimento definem diversos componentes que consideram necessários como ingredientes para uma boa governança, em processo que tem muito de tentativas, erros e acertos, ou seja, de aprender fazendo.

Critérios que, de alguma forma, são entendidos como suscetíveis de contribuir para o aprimoramento do processo político, são adotados e listados em *check-lists* de aspectos considerados essenciais aos programas e projetos. É isso que chamamos aqui de MBG. A observância desse manual deve ser buscada pelo atendimento de pré-requisitos estruturais, independentemente do contexto onde se dá o processo político (HARRISS, 2001; FINE, 1999; BEBBINGTON, 2007). O conteúdo geral do MBG é continuamente ampliado e hoje contém uma ampla lista, que pode atingir mais de 200 itens (GRINDLE, 2004, 2007).

Como exemplo de critérios do MBG, o Banco Mundial e o FMI analisam e selecionam os projetos que os mesmos financiam através de uma lista de condicionalidades que devem ser atendidas (NANDA, 2006; DRAKE *et al.*, 2002; SANTISO, 2001). Santiso (2001) demonstra que, ainda no ano de 1999, os projetos e programas financiados por essas duas organizações deveriam atender a uma extensa lista de condições ligadas à governança, como é o caso de Senegal (99), Quirguistão (97), Indonésia (81), Mali (67), Camboja (65), Brasil (45), entre outros.

4. Para uma explicação de como o conceito de (boa) governança (e elementos a ele associados, como participação, descentralização, capital social, empoderamento, entre outros) ganhou espaço e notoriedade nas políticas do Banco Mundial e do FMI, ver Drake *et al.*, (2002), Santiso (2001) e Nanda (2006).

Conceitos e critérios como empoderamento, participação, capital social, *accountability* (responsabilização), descentralização, educação de qualidade, combate à corrupção, eficiência dos mercados, mão de obra qualificada, igualdade de gênero, respeito à propriedade e livre iniciativa, distribuição equitativa de renda, entre outros, estão presentes em uma agenda ampla e repleta de boas intenções. A sua praticidade, entretanto, é limitada justamente pelo fato de ser genérica, muito abrangente e, com frequência, distante das realidades específicas nas quais se tenta implementá-la.

Um efeito paralelo à disseminação da agenda neoliberal foi o maior ativismo de alguns setores da sociedade civil organizada. No vácuo deixado pela redução (e mesmo inexistência) da ação reguladora do Estado, paralelamente ao crescimento das forças de mercado no processo de regulação pública, as organizações não governamentais (ONGs) passam a ser importantes atores na definição e gestão de políticas públicas. Organizações que têm como foco a ação junto a segmentos da sociedade tendem a buscar recursos em órgãos de governo ou organismos internacionais.

Nessa relação, tende a ocorrer um duplo efeito: por um lado, percepções sobre características de comunidades locais são transmitidas às agências financiadoras, que podem incorporá-las em suas agendas; por outro, tais agendas passam a constituir critérios de essencialidades, como o MBG. Neste contexto, surgem espaços para a expressão de problemas, pois a reprodução das chamadas *boas práticas*⁵ nem sempre encontra realidades semelhantes às que lhes serviram de referência, podendo resultar em frustrações ou mesmo na imposição de condutas e critérios equivocados, de cima para baixo.

Geralmente, os componentes incluídos no MBG refletem casos particulares de nações, regiões ou localidades onde algo novo e de sucesso se verificou. No entendimento geral (e simplificador), as boas práticas devem ser disseminadas e reproduzidas, entendendo-se que isso seja uma garantia de boa governança. Entretanto, paradoxalmente, a razão do sucesso tende a ser justamente o fator originalidade dessas práticas.

5. Boas práticas (*best practices*) são experiências consideradas de sucesso em algum lugar e que servem como referência para a reprodução em outros locais.

Como resultado desse processo, o MBG é consolidado ao mesmo tempo que vai sendo ampliado e torna-se base das políticas ambientais e de desenvolvimento. Esse mesmo processo, por outro lado, faz com que o manual seja crescentemente descontextualizado, acrítico, ingênuo e pouco útil como ferramenta prática para o aprimoramento das políticas. Nesse sentido, o ideal de boas práticas tende a levar a frustrações, quando transposto para realidades diferentes, resultando em *más práticas*.

As chances de um programa ou projeto ser aprovado por agências financiadoras aumentam, na medida em que os mesmos expressem a sua adesão, ao menos formalmente, aos critérios do MBG. Quanto maior o número de elementos da lista de quesitos da boa governança o projeto contiver, maiores suas chances de ser aprovado e financiado, pois “os doadores e instituições financeiras internacionais estão cada vez mais baseando sua ajuda e empréstimos com a condição de que sejam promovidas reformas que assegurem a boa governança” (UNESCAP, [s.d.], tradução livre).

No meio acadêmico também há amplo espaço para disseminação do MBG. Isso se deve a vários fatores, como a tendência de adesão a ideias *mainstream*, muito comum nas universidades, ou a proximidade entre profissionais atuantes nas agências de financiamento e o mundo acadêmico (BEBBINGTON, 2004).

Enquanto as agências financiadoras são agentes principais na consolidação do MBG, o meio acadêmico tem papel proeminente em sua ampliação, que decorre do próprio debate atual sobre o tema. Dito de outra forma, na interação entre burocracia, prática e academia, o mundo universitário tende a contribuir na tradução teórico-conceitual das experiências reais, lapidando ideias e produzindo conceitos que se tornam novos itens do MBG.

A despeito das boas intenções inerentes à definição de boa governança, o processo político moderno é complexo e demanda soluções específicas. Situado em uma ampla arena que envolve princípios, valores e interesses distintos, trata-se de um jogo no qual alianças e oposições são constantemente definidas e redesenhadas. A tentativa de inclusão de múltiplos atores na gestão pública é necessária, mas uma enorme gama de fatores age sobre o processo e deve ser considerada.

O MBG, por ser um conjunto de critérios gerais, não dá a devida importância a essa complexidade, que tem expressões particulares em cada situação. A sua

implementação é baseada em elementos predeterminados e na busca de replicação de programas e projetos avaliados como experiências de sucesso nos contextos onde foram originalmente implantados.

O problema principal do MBG é que replicar ações com vistas a criar elementos que foram bem-sucedidos em determinadas realidades não garante que os resultados sejam os mesmos em outros contextos. Com efeito, dificilmente os resultados desta reprodução atingem o mesmo grau de eficiência que nos contextos originais. Isso ocorre porque cada situação particular tem características culturais, econômicas, ambientais, políticas e sociais diferenciadas, o que faz com que a fórmula buscada com a replicação impacte distintamente o meio no qual é inserida, na medida em que a realidade-alvo condiciona, modifica e pode até distorcer o eixo da intervenção.

As seções seguintes deste artigo focarão no conceito de participação, que é um dos critérios principais do MBG. A centralidade da participação no MBG pode ser claramente percebida, pois está intrinsecamente vinculada a outros critérios do manual, tais como empoderamento, descentralização e capital social, entre outros. Como dito anteriormente, será analisada neste artigo a maneira como se dá a expressão da participação via MBG, ou seja, a análise se refere à difusão acrítica da participação por meio de pacotes ou fórmulas prontas, que fazem com que a institucionalização da participação caminhe lado a lado com a banalização e o esvaziamento do conceito. Contudo, a participação via MBG não esgota as formas de expressão da participação em realidades concretas e não inviabiliza a promoção da participação enquanto elemento de consolidação e de desenvolvimento da democracia. O movimento de ampliação das formas e canais de participação social é salutar, desde que as peculiaridades locais sejam levadas em consideração nas decisões de implantação de mecanismos democráticos, bem como o desenho institucional e as formas de expressão da participação contemplem tais especificidades desde o primeiro momento da intervenção de governança.

3 A DISSEMINAÇÃO DA IDEIA DE PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

O conceito de participação ocupa o *mainstream* dos projetos e das políticas de desenvolvimento. Durante décadas prevaleceram iniciativas de promoção do

desenvolvimento (em diferentes escalas) implantadas de forma *top-down* (de cima para baixo), por meio de fórmulas arrogantes e pretensamente salvadoras, mas que tiveram pouco sucesso. Desde os anos 1970, a abordagem *bottom-up* (de baixo para cima) em políticas públicas se torna dominante no meio acadêmico, nas agências financiadoras, no círculo de influência das organizações governamentais e nas entidades da sociedade civil.⁶

Para Kapoor (2002), Robert Chambers foi o popularizador da abordagem participativa direcionada para países em desenvolvimento, em uma perspectiva metodológica denominada *Participatory Rural Appraisal* (PRA). Segundo Chambers, essa perspectiva contribuiria para a melhor eficácia das políticas de desenvolvimento e mitigação da pobreza, ao mesmo tempo em que *empoderaria* a população local, fomentando a cidadania e a democracia. Para Chambers, a participação tiraria o foco do agente externo que impõe condutas e práticas e estimularia o debate sobre alternativas locais para o desenvolvimento. A comunidade local seria protagonista da política e, por isso mesmo, agente estimulado e participativo.

A participação levaria a diversos benefícios, sendo possível situá-los em dois conjuntos: a influência nos resultados práticos das políticas e o impacto nos agentes e nas comunidades locais. A influência da metodologia participativa no resultado da política tem como premissa a crença em que a postura ativa da população local contribuiria para a legitimação e a aplicação da política no contexto local, tornando-a mais eficiente e eficaz. Já o impacto da metodologia nos próprios atores sociais locais parte do princípio de que a participação construiria cidadania e impulsionaria os agentes locais a serem atuantes no processo político, ou seja, proporcionaria o *empoderamento* dos agentes.

Dadas todas essas expectativas, é improvável que a participação receba críticas. A participação carrega consigo a aura politicamente correta e consensual em que são baseadas as diversas políticas de desenvolvimento e ambientais. Assim, resistências ao *participacionismo* tendencialmente assumem um caráter moralmente pernicioso e fogem ao âmbito da retórica politicamente correta.

O caráter politicamente correto, consensual, geral e altamente retórico da expressão participação faz com que autores como Cleaver (2001) e Cornwall e Brock

6. Para um melhor entendimento de como a abordagem *bottom-up* se torna dominante no âmbito das políticas públicas e quais as consequências desse fato, ver Sanyal (2005) e Mohan e Stokke (2000).

(2005) a classifiquem como uma *buzzword*. Isso indica que a participação significa tudo e nada ao mesmo tempo, pois é algo com que todos concordam no âmbito da retórica (guiando assim a ordem do dia nas discussões acadêmicas e na formulação de políticas), mas cuja aplicação prática não avança como seria o esperado.

Segundo Mohan e Stokke (2000) e Sanyal (2005), nos anos 1970, 1980 e 1990, tanto o neoliberalismo quanto os setores da esquerda começam a enfatizar o “local” como espaço de protagonismo nas políticas públicas, em substituição ao papel dos governos centrais no processo de planejamento e elaboração de políticas. Os esforços de descentralização administrativa, econômica e política e a crescente importância de ramos da sociedade civil – notadamente as ONGs – no processo político impulsionaram o conceito de participação, bem como conceitos como capital social, governança, *empoderamento*, descentralização, *accountability*, entre outros.

Dessa forma, a participação passa a ser elemento central do MBG, o que faz com que o uso do termo favoreça a seleção e a aprovação de projetos de desenvolvimento com foco na esfera local. Contudo, as experiências práticas mostram diversos aspectos problemáticos nas abordagens participacionistas, suscitando questões sobre a pertinência de se disseminar mecanismos de participação de modo indiscriminado. Algumas delas serão exploradas a seguir.

4 PARTICIPAÇÃO E PODER: UMA EQUAÇÃO NECESSÁRIA

Os problemas resultantes da introdução de metodologias participativas são variados, dependendo do contexto onde a política é implantada. De forma geral, ao lado da tendência de romantizar o “local” e a “comunidade”, a ênfase em alguns pontos das metodologias participativas pode contribuir para a manutenção do *status quo* e para obscurecer relações de poder entre os diversos grupos sociais. A tendência de ignorar as relações de poder locais torna possível a utilização dessas metodologias para manter, aprofundar e/ou legitimar desigualdades de poder, de acesso à informação, de recursos e de decisão no processo político.

Os modelos solidários de comunidade (CLEAVER, 2001) são típicos das abordagens participacionistas. Nesses modelos, as comunidades são vistas como internamente harmônicas e socialmente igualitárias. Os objetivos perseguidos pelos

membros das comunidades são idênticos para todos os indivíduos e não há conflito entre eles sobre acesso a recursos, distribuição de poder, entre outros.

É claro que tal modelo de comunidade inexistente na realidade, onde, ao contrário, se percebe uma complexa teia de motivações, alianças e conflitos. Segundo Eversole (2003, p. 783, tradução livre), “forasteiros que encorajam a participação frequentemente negligenciam levar em conta a diversidade e os interesses conflituosos convenientemente camuflados sob a bandeira de ‘população local’”.

Cleaver (2001, p. 45, tradução livre), em seus estudos sobre a Tanzânia, acentua que “mais realisticamente, podemos ver a comunidade como o lócus de solidariedade e conflito, alianças inconstantes, poder e estruturas sociais”. Contudo, as agências financiadoras, executores e gestores de projeto raramente problematizam a “comunidade”. Na maioria das vezes a “comunidade” é considerada elemento uno e harmônico, que não possui conflitos internos, mas somente com atores externos. Tal postura implica que as desigualdades sociais e de poder locais sejam descartadas do âmbito de análise (MOHAN; STOKKE, 2000; EVERSOLE, 2003).

Simultaneamente ao processo que contrapõe a “comunidade” local aos atores externos, percebe-se uma delimitação arbitrária do que está incluído e/ou excluído de determinada comunidade (MOHAN; STOKKE, 2000). Além de perceber a comunidade como harmônica, muitas abordagens participativas isolam a suposta comunidade das estruturas econômicas e políticas de maior escala.

Perceber a comunidade como harmônica contribui para manter o *status quo* desigual local. Kapoor (2002, p. 102-103) afirma que “questões sobre inclusão, a regra dos facilitadores da PRA e o comportamento personalista das elites obscurecem, e às vezes ignoram, questões de legitimidade, justiça, poder e políticas de gênero e diferença”. A tendência à elitização da participação, em que os mecanismos designados para tal acabam sendo uma forma de reprodução das elites locais, é percebida no Brasil, nos conselhos participativos. Tatagiba (2005, p. 209) informa que:

Os conselheiros, no que se refere à renda, escolaridade e engajamento político-partidário, estão bem acima da média nacional. A heterogeneidade na composição, verificada pela diversidade das organizações representadas nos conselhos, caminha, assim, ao lado de uma tendência à elitização da participação.

A questão da manutenção do *status quo* leva a mais delicada, mais citada e mais problemática característica das abordagens participativas: o obscurecimento das relações de poder. As abordagens participativas tendem, por diversos motivos, a desconsiderar as relações de poder, sejam elas internas à comunidade ou na relação entre elas e outras instâncias.

Para Mohan e Stokke (2000, p. 249, tradução livre), a concepção dominante de participação e empoderamento é baseada em um modelo harmônico de poder e “isto implica que o empoderamento dos ‘sem poder’ poderia ser alcançado dentro da ordem social existente, sem nenhum efeito negativo significativo sobre o poder dos poderosos”. Na mesma linha, Kothari (2001, p. 146, tradução livre) assevera que, quanto mais a participação é promovida conforme este modelo (falsamente) harmônico, sem questionar as relações desiguais locais, “mais seu resultado mascarará a estrutura de poder da comunidade”.

Autores como Williams (2004, p. 558, tradução livre) percebem a participação como despolitização. Para o autor, a participação “já foi politicamente ‘domesticada’, e está servindo para a legitimação de importantes funções econômicas, institucionais de uma visão *mainstream* de desenvolvimento”.

5 DILEMAS E OBSTÁCULOS EM EXPERIÊNCIAS CONCRETAS DE PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

A entrada da participação no *mainstream* das políticas de desenvolvimento, com seu fomento por agências financiadoras internacionais e entidades da sociedade civil, acarretou a formalização de certas práticas relacionadas às metodologias participativas. Comitês, fóruns e conselhos locais vêm sendo amplamente difundidos e, em alguns casos, a sua criação é vista como necessária e suficiente para o sucesso da participação. Como exemplo dessa difusão, um estudo do Ipea (2005) estimou que, até o ano de 1999, mais de 39 mil conselhos de políticas públicas tinham sido criados no Brasil.

Entretanto, a formalização de tais mecanismos e a identificação dos mesmos como essenciais à participação podem propiciar situações nas quais estas instituições sejam descontextualizadas e possam ser influenciadas por relações de poder locais. A quase obrigatoriedade da criação de comitês, fóruns e/ou conselhos como meio

principal de promoção da participação nas políticas públicas representa a maneira sob a qual a participação é incorporada ao MBG. Porém, são percebidas diversas falhas na aplicação prática de tais mecanismos. Listaremos algumas a seguir, retiradas de exemplos concretos de estudos de caso no Brasil.

Os exemplos aqui apresentados não pretendem de forma alguma mapear e/ou esgotar todos os casos e formas de limitação da atuação de instituições participativas no Brasil. Conforme o argumento apresentado neste trabalho, são as singularidades dos contextos locais que vão determinar as limitações e potencialidades desses espaços. Dessa forma, as categorias apresentadas não ocorrem de forma generalizada em todas as instâncias participativas no Brasil; do mesmo modo, outros tipos de obstáculos podem surgir conforme as características típicas de cada localidade.

A despeito disso, os exemplos aqui elencados nos parecem ser ilustrativos de alguns dos principais pontos que aparecem, de forma recorrente, nos estudos que focam a temática. As categorias apresentadas aqui são: limitações quanto ao domínio de conhecimentos especializados e ao domínio de linguagens e termos técnicos; o controle do processo de escolha dos participantes; o controle do processo deliberativo como forma de legitimar as ações realizadas pelo poder público ou por outros grupos influentes; dificuldades na generalização de uma cultura participativa; assimetrias de poder manifestadas no âmbito dos espaços participativos; falta de representatividade dos supostos representantes; existência de relações sociais baseadas no clientelismo e no patrimonialismo; cooptação de lideranças de grupos com menores recursos econômicos e políticos; e o possível constrangimento à participação plena de alguns grupos sociais por outros grupos.

A questão da utilização da linguagem técnica é um aspecto que pode contribuir para que o fórum participativo não cumpra seus objetivos originais. Wendhausen e Caponi (2002, p. 1.625), analisando o conselho municipal de saúde de um município catarinense, demonstram que a linguagem técnica utilizada pelos representantes governamentais contribui para que a relação estabelecida no conselho seja uma relação de dominação pois, por meio da linguagem técnica, de palavras de ordem e de termos contundentes, “se conseguia o silêncio da maioria dos conselheiros”. Nesse contexto, as autoras afirmam que “o que se constata aí é a velha prática de técnicos falando para leigos, ou o que poderia ser pior, o uso instrumental de um espaço que se pretendia

‘democrático’, para legitimar ações governamentais e não para ‘controlá-las’ e ‘avaliá-las’” (WENDHAUSEN; CAPONI, 2002, p. 1.625).

A questão da dominação exercida pelos atores governamentais também é acentuada por Fuks e Perissinotto (2006). Analisando o Conselho Municipal de Saúde de Curitiba, os autores observam que, embora em minoria, os técnicos governamentais controlam a iniciativa do debate no conselho. Aqui, novamente a linguagem técnica é fator de dominação. De forma ainda mais problemática, o Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba é exemplo clássico de funcionamento de conselho *pro forma*. Nesse conselho, o processo da escolha dos representantes não governamentais foi amplamente controlado pelo governo e seus aliados. Isso fez com que, nesta instância, não existissem conflitos e contestações “porque todas as forças que poderiam contestar a orientação ali predominante foram excluídas em momentos anteriores ao processo decisório” (FUKS; PERISSINOTTO, 2006, p. 77).

Olival, Spexoto e Rodrigues, em trabalho sobre participação nos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia, percebem a elitização e a pouca eficácia dos conselhos na generalização da cultura participativa. Para estes autores, deve-se “repensar o conceito dos conselhos como uma instituição caracterizada pela participação ampliada uma vez que a existência destas instituições não conseguiu superar a distinção entre uma minoria de cidadãos politicamente ativos e a maioria passiva” (OLIVAL; SPEXOTO; RODRIGUES, 2007, p. 1.027).

Manor (2004) acentua outro aspecto da questão: desigualdades situadas nas relações de poder locais podem contaminar e direcionar instâncias criadas visando à participação, como os comitês de usuários de recursos comuns. O exercício formal da participação sem combater desigualdades que antecedem o mecanismo faz com que tal abismo seja mantido nos comitês e as decisões no âmbito do mesmo sejam tomadas por aqueles que tradicionalmente controlam o processo político local (CLEAVER, 2005; BLAIR, 2000; RIBOT, 2007; WONG, 2003; MILANI, 2006).

Esse fenômeno é percebido em comitês de bacia hidrográfica, no Brasil, onde a simples determinação de que deve haver participação dos atores envolvidos não é garantia da representatividade dos participantes, nem da efetiva expressão dos interesses e visões de cada um (PEREIRA, 2008; SOUZA, 2008). Dino (2003), analisando

o processo de formação do comitê da sub-bacia hidrográfica do rio Paracatu – que foi criado tendo em vista que o Plano Diretor no município de Paracatu assim o determinava – observa que a formação e o funcionamento do mesmo foram pautados pelo clientelismo, havendo apenas a participação das elites locais. Nesse caso, o comitê era, sobretudo, espaço de lutas políticas internas às elites dominantes e ampla parcela da população era excluída e não representada no processo. Segundo a autora,

O modelo sistêmico de integração participativa, que prevê a existência dos comitês de bacia hidrográfica como importantes instrumentos de descentralização e participação popular na gestão, foi apropriado no nível local pela cultura política tradicional, influenciada por concepções e relações clientelistas e regionalistas (DINO, 2003, p. 113).

Novamente em seu estudo sobre o Portal da Amazônia, Olival, Spexoto e Rodrigues (2007, p. 1.032) acentuam que “os conselhos muitas vezes são entendidos como instituições para legitimar decisões tomadas em outras instâncias”. De forma semelhante, podem ocorrer situações em que os reais beneficiários da política participam, mas de forma não autônoma, pois pode haver cooptação de lideranças dos grupos beneficiários e/ou manipulação de informações (MANOR, 2004).

Em outra frente, Sayago (2007) aponta que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural foram criados apenas para atender as exigências legais do repasse de verbas públicas, em especial do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Para a autora, os conselheiros, em geral, possuem baixa capacidade técnica e formação, e os conselhos apresentam reduzida articulação com outras instâncias, além de um pequeno nível de participação e envolvimento dos atores, o que faz com que o processo de descentralização, promovido com a criação do comitê, seja “não democrático, centralizador, e, em alguns casos, legitimador das relações de poder já existentes” (SAYAGO, 2007, p. 18).

Analisando tentativas de estabelecer orçamentos participativos em cidades baianas, Milani (2006, p. 188-189) percebe que o *modus operandi* local

(...) é predominantemente marcado por práticas clientelistas na intermediação das relações entre a sociedade e o governo local (...) isso significa, evidentemente, que os limites socioeconômicos, simbólicos e políticos funcionam como obstáculos relevantes à participação, podendo até mesmo aprofundar a desigualdade política no âmbito dos próprios dispositivos participativos.

Contribuições relevantes são propiciadas por Coelho e Favareto (2008), no que se refere à dinâmica participativa do Conselho de Gestão de Recursos Hídricos (CGRH) e do Conselho de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), ambos na região do Vale do Ribeira. A análise efetuada está relacionada ao envolvimento dos conselhos citados na questão da construção da usina hidrelétrica de Tijuco Alto. Os autores afirmam que o CGRH segue o padrão, já descrito, do predomínio das discussões técnicas e do domínio governamental em que, muitas vezes, o subterfúgio da participação é utilizado para legitimar decisões tomadas por especialistas. Por outro lado, a participação no CONSAD reforça a ideia de “captura” pela coligação partidária dominante do comitê.

Contudo, ao se analisar as interações entre os atores sociais que frequentam os comitês, bem como as relações entre os comitês e as instituições e forças políticas específicas do contexto local, percebeu-se que “a dinâmica dos fóruns pode ser compreendida como a replicação do jogo político-partidário na esfera participativa” (COELHO; FAVARETO, 2008, p. 2.950, tradução do autor). Apesar de possuírem características distintas, ambos os conselhos têm em comum o fato de não promoverem o diálogo, a interação e a negociação compartilhada de políticas públicas entre os conselheiros, que possuem vertentes ideológicas e interesses distintos. O espaço dos conselhos citados se caracteriza pela oposição radical de discursos e visões ideológicas e pela luta por ocupação de espaços que permitam a expressão e a conquista do poder político. Nos casos citados, a disputa por posições dominantes nos conselhos e pelo prevalecimento dos interesses de determinados grupos em detrimento de outros fizeram com que os conselhos atuassem como uma extensão das arenas político-partidárias tradicionais, fazendo com que coligações partidárias se apropriassem do espaço do conselho e mobilizassem suas pautas e recursos de acordo com os interesses de seu grupo de apoio.

Por fim, destacamos o processo de consultas populares realizadas durante a elaboração do Plano BR-163 Sustentável. Embora inovador e com potencial de fomento do desenvolvimento regional na área de influência da Rodovia BR-163, trecho Cuiabá-Santarém, as consultas públicas foram marcadas por baixo índice de participação da população, devido ao precário acesso aos locais de reunião, aliado à falta de informações sobre o plano e a linguagem técnica – e por isso excludente – do mesmo. Além disso, foi observada a falta de segurança para os participantes, tendo em

vista os altos índices de violência na região. Essa soma de fatores pode ter acarretado problemas de representatividade e autonomia dos participantes (TONI; MACHADO; PINTO, 2006).

Embora amplamente difundida como item do MBG, a busca de uma participação legítima e eficaz tem encontrado percalços no mundo real. A simples formalização e a generalização de mecanismos teoricamente participativos não promovem, por si só, uma participação ampla, isenta, democrática e eficaz. Como acentuam Coelho e Favareto (2008, p. 2.951, tradução do autor), “as regras do jogo, expressas nas instituições formais, somente podem ser entendidas se consideradas como parte do contexto social no qual estão incorporadas”. Dessa forma, as relações de poder e demais especificidades locais devem ser observadas. Caso isso não ocorra, os espaços formais de participação podem ser apenas figurativos, esvaziados e manipulados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora seja extremamente importante nas políticas ambientais e de desenvolvimento, o uso da participação tende a constituir-se atualmente em uma *buzzword*. Consensual, ela se tornou quase obrigatória nos programas e projetos de desenvolvimento contemporâneos. No entanto, tal participação de modo geral não emerge localmente e nem sempre é fomentada de acordo com as particularidades locais. Ao contrário, mecanismos predeterminados de participação, promovidos sob a égide do MBG, são formalizados e considerados necessários e suficientes na busca da participação e no consequente aumento da eficiência e eficácia das políticas de desenvolvimento, bem como no fortalecimento das instituições democráticas.

Na internalização da ideia de participação e do controle social na gestão ambiental, os fóruns, conselhos e comitês passaram a ser considerados os espaços ideais para este propósito. A legislação obriga a criação de comitês e conselhos, entendendo que isso seja medida suficiente para a obtenção do controle social nas políticas públicas em geral e nas políticas ambientais e de desenvolvimento em particular.

Entretanto, a criação de comitês como obrigação legal, sem observar e combater desigualdades nas relações de poder, na informação e na linguagem apresentadas,

bem como nas restrições materiais e simbólicas vivenciadas pelos participantes, faz com que a utilização desse importante instrumento de gestão ambiental possa seguir a orientação *pro forma* e não cumprir com seus objetivos principais de mobilizar a sociedade, fomentar capital social e viabilizar um real controle social sobre as políticas. Ademais, a democratização do processo político e o aumento da participação, por si só, são insuficientes para garantir maior efetividade na formulação, no acompanhamento e na avaliação de políticas públicas.

Tal situação ajuda a explicar por que a contradição entre discurso e prática das metodologias participativas é significativa. Se implementada de forma acrítica e descontextualizada, enquanto item do MBG, a participação pode enfrentar severos obstáculos no âmbito local e, assim, produzir efeitos bastante limitados nos resultados das políticas e na promoção da cidadania e no empoderamento dos atores sociais.

Contudo, é útil aqui fazer uma ressalva: por mais que exemplos práticos de aplicação de mecanismos participativos para a gestão ambiental no Brasil apresentem problemas no que tange à representação, à deliberação e ao próprio processo participativo, essas falhas não são suficientes para descartar a importância de tais instrumentos para a promoção da democracia. Para além do processo representativo-deliberativo, a presença desses mecanismos pode gerar outros benefícios com potencial de contribuir para a promoção eficaz da governança local. Abers e Keck (2008) afirmam que, a despeito das falhas de representatividade e de deliberação, os conselhos funcionam como espaços de “relações fecundas”. Para as autoras, os conselhos permitem que atores sociais, que em outros espaços não interagiam, possam interagir entre si. Isto permite o surgimento de possibilidades de ações e de arranjos institucionais que não seriam possíveis sem a interação, ainda que de forma precária e em desigualdade de condições e de poder, entre tais atores. Em suma, a própria existência dos mecanismos de participação pode modificar (ainda que isso também dependa das especificidades de cada contexto local) o meio institucional no qual os mesmos estão inseridos e contribuir, no longo prazo, para processos mais eficazes de governança e de implementação de políticas.

Defende-se que para um melhor uso da participação, esta deve ser promovida de acordo com as especificidades locais, observando-se as relações de poder dentro do escopo de ação da instituição e na interface entre esta e o contexto externo. Para que isso ocorra, é sugerido não utilizar as fórmulas prontas e gerais presentes no MBG,

onde os canais de expressão da participação são promovidos independentemente das relações de poder locais.

A contextualização da participação – que indica que o desenho institucional dos mecanismos participativos e sua forma de atuação sejam pautados pelas especificidades dos contextos locais –, o foco nas relações de poder e uma flexibilidade metodológica maior nos esforços de ampliação dos canais de participação podem contribuir para que o conceito de participação não seja apenas uma retórica bem-sucedida, uma *buzzword*, mas constitua elemento-chave no sucesso de políticas de desenvolvimento aplicadas.

Essa contextualização se faz necessária pois, pela análise de experiências reais de implementação de fóruns, conselhos e comitês no Brasil, percebe-se que a efetividade desses instrumentos de gestão estão muito aquém de seus objetivos previstos. A implementação de tais instrumentos de forma eficaz e eficiente é essencial no fomento da participação e do controle social, elementos internos de processos de governança e necessários para que a população local expresse seus interesses e seja ator ativo na formulação e na implementação de políticas de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; KECK, M. Representando a diversidade: estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 185-190, 2008.
- AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- BEBBINGTON, A. Social capital and development studies I: critique, debate, progress? **Progress in Development Studies**, v. 4, n. 4, p. 343-349, 2004.
- _____. Social capital and development studies II: can Bourdieu travel to policy? **Progress in Development Studies**, v. 7, n. 2, p. 155-162, 2007.
- BLAIR, H. Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. **World Development**, v. 28, n. 1, p. 21-39, 2000.
- CLEAVER, F. Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development. In: COOKE, B.; KOTHARI, U. (Org.). **Participation: the new tyranny?** New York: Zed Books, 2001.

_____. The inequality of social capital and the reproduction of chronic poverty. **World Development**, v. 33, n. 6, p. 893-906, 2005.

COELHO, V.; FAVARETO, A. Questioning the relationship between participation and development: a case study of the Vale do Ribeira, Brazil. **World Development**, v. 36, n. 12, p. 2.937-2.952, 2008.

CORNWALL, A.; BROCK, K. What do buzzwords do for development policy? A critical look at “participation”, “empowerment” and “poverty reduction”. **Third World Quarterly**, v. 26, n. 7, p. 1.043-1.060, 2005.

DINO, K. **Cultura política local como dimensão da sustentabilidade na gestão de recursos hídricos**: o caso do comitê da sub-bacia hidrográfica mineira do rio Paracatu. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

DRAKE, E. *et al.* **Good governance and the World Bank**. University of Oxford, 2002. Disponível em: <<http://www.reformwatch.net/fixers/110.pdf>> Acessado em: 9 jan. 2009.

EVERSOLE, R. Managing the pitfalls of participatory development: some insight from Australia. **World Development**, v. 31, n. 5, p. 781-795, 2003.

FINE, B. The developmental State is dead: long live social capital? **Development and Change**, v. 30, p. 1-19, 1999.

FONSECA, I.; BURSZTYN, M. Mercadores de moralidade: a retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável. **Ambiente e Sociedade**, v. 10, n. 2, p. 169-186, 2007.

_____. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, v. 24, n. 1, p. 17-46, 2009.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-81, 2006.

GRINDLE, M. Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 17, n. 4, p. 525-548, 2004.

_____. Good enough governance revisited. **Development Policy Review**, v. 25, n. 5, p. 553-574, 2007.

HARRISS, J. Public action and the dialectics of decentralisation: against the myth of social capital and the missing link in development. **Social Scientist**, v. 29, p. 25-40, 2001.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil: o estado de uma nação**. Brasília: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão/Ipea, 2005. Disponível em: <<http://en.ipea.gov.br>> Acessado em: 15 dez. 2009.

- KAPOOR, I. The devil's in the theory: a critical assessment of Robert Chambers' work on participatory development. **Third World Quarterly**, v. 23, n. 1, p. 101-117, 2002.
- KOTHARI, U. The case for participation as tyranny. In: COOKE, B.; KOTHARI, U. (Org.). **Participation: the new tyranny?** New York: Zed Books, 2001. p. 1-15.
- MANOR, J. User committees: a potentially damaging second wave of decentralization? **The European Journal of Development Research**, v. 16, n. 1, p. 192-213, 2004.
- MCFARLAND, A. Neopluralism. **Annual Review of Political Science**, v. 10, p. 45-66, 2007.
- MILANI, C. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão *versus* política. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 180-214, 2006.
- MOHAN, G.; STOKKE, K. Participatory development and empowerment: the dangers of localism. **Third World Quarterly**, v. 21, n. 2, p. 247-268, 2000.
- NANDA, V. The good governance concept revisited. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, n. 603, p. 269-283, 2006.
- OLIVAL, A.; SPEXOTO, A.; RODRIGUES, J. Participação e cultura política: os conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável no território Portal da Amazônia. **RER, Revista de Sociologia e Economia Rural**, v. 45, n. 4, p. 1.013-1.035, out./dez. 2007.
- PEREIRA, M. do C. **Composição do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraguassu:** análise da origem geográfica e do setor econômico representado por seus membros como fatores intervenientes na gestão participativa de recursos hídricos. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- RIBOT, J. Representation, citizenship and the public domain in democratic decentralization. **Society for International Development**, v. 50, n. 1, p. 43-49, 2007.
- SANTISO, C. Good governance and aid effectiveness: The World Bank and conditionality. **The Georgetown Public Policy Review**, v. 7, n. 1, p. 1-22, 2001.
- SANYAL, B. Planning as anticipation of resistance. **Planning Theory**, v. 4, n. 3, p. 225-245, 2005.
- SAYAGO, D. Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 3, n. 4, p. 9-21, 2007.
- SOUZA, L. **Desafios da implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos:** o caso da Bacia do São Francisco. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 25, p. 209-213, 2005.

TONI, F.; MACHADO, L.; PINTO, M. **Políticas públicas e participação social**: análise das demandas da sociedade civil na construção do Plano BR-163 Sustentável. Projeto Diálogos. Brasília: Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, out. 2006.

UNESCAP. United Nations. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. **What is good governance?** [s.d.] Disponível em: <<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>> Acessado em: 9 jan. 2009.

WENDHAUSEN, A.; CAPONI, S. O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catarina, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, v. 18, n. 6, p. 1.621-1.628, 2002.

WILLIAMS, G. Evaluating participatory development: tyranny, power and (re)politicization. **Third World Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 557-578, 2004.

WONG, K. Empowerment as a panacea for poverty: old wines in new bottles? Reflections on the World Bank's conception of power. **Progress in Development Studies**, v. 3, n. 4, p. 307-322, 2003.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Gilson Baptista Soares

Lucia Duarte Moreira

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada



SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

